مجلّه‌ی جغرافیا و توسعه‌ی ناحیه‌ای، شماره‌ی پانزدهم، پاییز و زمستان۱۳۸۹

تحلیل جایگاه حکمروایی خوب شهری در مشهد با الگوی SWOT

محمد رحیم رهنما (دانشیار جغرافیا و برنامه ریزی شهری دانشگاه فردوسی مشهد؛ نویسنده مسؤول)
rahnama@ferdowsi.um.ac.ir
عزت اله مافی (دانشیار جغرافیای شهری دانشگاه فردوسی مشهد)
mafi@ferdowsi.um.ac.ir
روح اله اسدی (دانشجوی کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه ریزی شهری دانشگاه فردوسی مشهد)

چکیده

تحقیقات انجام شده درباره شهر مشهد نشان از مشکلات گوناگون شهرداری در مواردی همچون شفافیت و اطلاع رسانی، عدالت؛ پاسخ گویی و عدم رضایت‌مندی شهروندان است، که از عمده‌ترین شاخص‌های حکمروایی خوب به حساب می‌آیند. لزوم انجام تحقیقی نسبتاً جامع با تکیه بر اصول و شاخص‌های حکمروایی خوب شهری برای نشان دادن وضعیت کلی آن در کلان‌شهر مشهد و برنامه ریزی در راه ارتقای آن ضرورتی غیرقابل انکار به شمار می‌آید. لذا با در نظر گرفتن رویکردهای نوینی همچون حکمروایی خوب شهری و توجه به این موضوع که حکومت شهری در مقابل حکمروایی شهری قرار می‌گیرد، این تحقیق با سنجش میزان اعمال شاخص‌های حکمروایی خوب(مشارکت، شفافیت، قانون‌مندی، پاسخ‌گویی و...) از زوایای مختلف دریچه‌ای را به روی این مهم باز می‌کند که اولاً اعمال این شاخص‌ها از ضروریّات توسعه‌ی پایدار است و این‌که شهروندان می‌توانند در فرایند برنامه ریزی و اجرای برنامه نقش بسیار مهمی ایفا نمایند و راه رسیدن به اهداف را تسهیل کنند. برای دست‌یابی به این هدف با تکمیل پرسشنامه به حجم نمونه‌ای برابر با ۳۹۱ تن از شهروندان و تعداد ۳۲ تن از کارشناسان و متخصصان شهرداری و شورای شهر پرداخته شد. نتایج تحقیق در قالب تحلیل SWOT نشان داد که موقعیّت حکمروایی در مشهد از میان چهار حالت تهاجمی، محافظه‌کارانه، تدافعی و رقابتی در بدترین وضعیت ممکن یعنی موقعیّت تدافعی قرار دارد. همچنین مشهد از نظر عوامل درونی(قوت و ضعف) با ضعف روبرو است و در برابر عوامل خارجی(فرصت و تهدید) واکنش مناسبی نشان نداده است. در پایان نیز راهکارهای متناسب برای برون رفت مشهد از مشکلات موجود در

تاریخ دریافت: ۱۳۸۹/۲/۶   تاریخ تصویب:۱۳۸۹/۸/۱۶

راستای حکمروایی خوب ارائه شده است. از مهمترین این راهکارها می‌توان بـه ایـن مـوارد اشـاره کرد: ۱. اجماع مدیران محلی بـر اجـرای مـدیریت یکپارچـه شـهری و ضـرورت همـاهنگی بـین سازمانی۲. قانون‌مداری سازمان‌ها و جلوگیری از دخالت گروههای غیررسمی در مدیریت شهری.

کلیدواژه‌ها:حکمروایی خوب شهری(Urban Good Governance)، مدیریت شهری، مشهد، SWOT.

درآمد

در دوره‌ای زندگی می‌کنیم که عصر سرعت نـام دارد و فنـاوری اطلاعـات سـبب تغییـرات بسیاری در تمام زمینه‌ها شده است. امروزه تغییـرات زیـادی در عرصـه‌هـای مختلـف زنـدگی انسان‌ها رخ داده که فن‌آوری اطلاعات باعث گسترش سـریع آن گردیـده اسـت. یکـی از ایـن تغییرات که در حوزه‌ی مسائل اجتماعی ـ سیاسی جای می‌گیرد، اشتیاق فزاینـده‌ی "دموکراسـی خواهی" است. این اشتیاق با افزایش آگاهی مـردم و آشـنایی آنـان بـا حقـوق خـود، نیازهـای جدیدی را، به ویژه در عرصه‌ی مدیریت شهری، ایجاد کرده است. مدیریتی که خـاص شـرایط پیچیده و متغیّر کنونی است.

اگر رژیم های سیاسی را به دو دسته عمده دموکراتیک و اقتدار طلب تقسیم کنیم؛ از رژیـم های دموکراتیک با ویژگی‌هـایی چـون سـاخت چندجانبـه قـدرت و سـازمان فضـایی متکثـر، منعطف، همگرا، پایدار و انسان محور، در عرصه‌ی مدیریت، حکمروایی خوب شـهری[1] منـتج می‌شود. از سوی دیگر رژیم‌های اقتدارطلب با خصوصیاتی چون ساخت یکجانبـه‌ی قـدرت و سازمان فضایی متفرق، غیرقابل انعطاف، واگرا و ناپایدار، حکومت شهری[2] را نتیجه می‌دهند.

در میان رویکردهای گوناگون مطرح شده در عرصه‌ی مدیریت شهری، حکمروایـی خـوب شهری از مطرح‌ترین رویکردهاست. این الگو در زمان حاضر در مجامع بین المللـی و محافـل کارشناسی تنها راه خروج از بن بست فقر و توسعه نیافتگی شهرها تلقی مـی شـود و مـدیریت شهری چاره‌ای جز اجرای آن ندارد، زیرا اثربخش‌تـرین، کـم هزینـه‌تـرین و پایـدارترین شـیوه اعمال مدیریت است. (ترابی،۱۳۸۳: ۵). در این راستا کلان‌شهرها دارای موقعیّت ویژه و نیازمنـد

1. Urban Good Governance
2. Urban Government

توجه خاص هستند. شهر مشهد به عنوان بزرگترین کانون جمعیتی شرق و شمال شـرق ایـران است. این شهر به دلیل موقعیّت ژئوپلیتیکی خود، باید ساماندهنده و هـدایت‌گـر فعّالیّـت‌هـای فرهنگی برای منطقه‌ای با بیش از ٦.۵ میلیون کیلومتر مربع و با جمعیتی بیش از ٦۵ میلیون تـن باشد.(پاپلی،٦:١٣٧٦) بنابراین نوع رویکرد حاکم بر سیستم مدیریت شهری آن می‌تواند بر ارتقاء یا تنزّل این موقعیّت مؤثر افتد.

مسأله‌ی تحقیق

امروزه در بیشتر کشورها با بازتعریفی از نقش دولـت‌هـا در ارتبـاط بـا اداره امـور داخلـی‌شـان روبرو می‌شویم. تغییری مفهومی و محتوایی، تغییر از نقش دانای کل داشتن دولت به داشـتن نقشـی دانایی‌محور، تغییر از دیدگاهی آمرانه و قهری به دیدی مسالمت‌آمیز و عادلانه. این تغییر تحت تـأثیر آنچه "فن‌آوری اطلاعات" نامیده می‌شود و نیز فرایند "جهانی شدن" رخ داده اسـت. فراینـدی کـه در خود فشردگی زمان و مکان را همراه داشته است. این دگردیسی‌ها بـا تغییـرات شـگرفی در آگـاهی شهروندان از حقوق‌شان و انتظاراتشان از دولت ملی یا حکومت محلی همراه بوده است، لذا مفـاهیم جدیدی همچون حکمروایی خوب رخنمون می‌شوند.

کلان‌شهرها با هویّتی پیچیده و پویا از شرایط محیط رقابتی موجود متأثّراند و دولت‌هـا نیـز این واقعیّت را پذیرفته‌اند که باید این شهرها را برای رقابت در رونـد جهـانی شـدن، بـه طـور گسترده تجهیز نمایند. از طرف دیگر کنشگران شهری که شامل عناصر حکـومتی، خصوصـی و عمومی هستند، هر کدام به دنبال بیشینه ساختن میزان قدرت و نفـوذ خـود در جامعـه‌انـد. بـر حسب میزان قدرت و نفوذ این عناصر مـی‌تـوان دو رویکـرد حکومـت شـهری و حکمروایـی شهری را تشخیص داد. با توجه به مشکلات خاصی که گریبان‌گیر شهر مشهد بـه عنـوان یـک شهر ملی است، حلّ مشکلات آن نیازمند وجـود یـک سـاختار مـدیریتی قـوی و منسـجم، بـا هماهنگی و همکاری تمامی ذی‌نفعان اسـت. مسـأله اینجاسـت کـه: مـدیریت و برنامـه ریـزی شهری در مشهد بر اساس الگوی حکومت است یـا حکمروایـی؛ و اساسـاً بحـث حکمروایـی خوب در مدیریت شهری در شهر مشهد و در فرایند برنامه ریزی تـا اجـرا توسـط سـه بخـش دولتی، خصوصی و مردمی چه جایگاهی دارد و دیگر ایـن‌کـه حکمروایـی خـوب شـهری در

مشهد با چه نقاط قوت، ضعف، فرصت و تهدیدی روبرو است. و در نهایت این‌که جهت گذار از حکومت به حکمروایی با چه باید حرکت کنیم.

هدف تحقیق

۱. شناخت نقاط قوت، ضعف، فرصت و تهدید حکمروایی خوب در شهر مشهد؛

۲. تحلیل جایگاه حکمروایی خوب شهری در مشهد بر اساس مدلSWOT؛

۳. شناخت وضعیت عوامل داخلی(قوت و ضعف) شهر مشهد از نظر حکمروایی خوب و نحوه واکنش آن نسبت به عوامل خارجی(فرصت و تهدید).

فرضیه‌ی تحقیق

با توجه به این‌که حکمروایی خوب دارای سه رکن بخش دولتی، بخش خصوصی و جامعه‌ی مدنی است؛ با تکمیل پرسشنامه از شهروندان، شورای شهر و کارشناسان شهرداری، به تجزیه و تحلیل نظریات آنان پرداخته شد و در این راستا فرضیه های زیر مورد توجه بود:

۱. به نظر می‌رسد که شهر مشهد از نظر حکمروایی‌خوب در جایگاه مناسبی قرار ندارد.

۲. به نظر می‌رسد که شهر مشهد در راستای حکمروایی خوب، از نظر عوامل درونی دچار ضعف است، و در برابر عوامل خارجی(فرصت‌ها و تهدیدها) واکنش مناسبی نشان نداده است.

روش تحقیق و تعیین حجم نمونه

روش تحقیق از نوع توصیفی - تحلیلی است. رویکرد حاکم بر فضای تحقیق، رویکرد سیستماتیک- بر اساس نگرش سیستمی- است که ضمن تعیین جایگاه حکمروایی خوب، نقاط قوت[1]، ضعف[2]، فرصت[3] و تهدید[4] آن را در قالب الگوی SWOT نشان داده است.در مرحله‌ی مطالعات اسنادی از منابع مربوط داخلی و خارجی استفاده شده است و در مرحله‌ی میدانی نیز با تدوین پرسشنامه از شهروندان به عنوان عرصه‌ی خصوصی اطلاعات مورد نظر

1. Strength
2. Weakness
3. Opportunity
4. Threat

به دست آمده است. همچنین اعضای شورای اسلامی شهر مشهد به عنوان نمونه‌ای از عرصه‌ی عمومی و شهرداران مناطق شهری به عنوان اعضای یک نهاد رسمی از مدیران شهری و متخصصان بخش عمومی در نظر گرفته شده است.

برای به دست آوردن حجم نمونه،از کل جمعیت مشهد براساس آمار ۱۳۸۵ که برابر با ۲٤۲۷۳۱٦ می‌باشد(سازمان آمار شهرداری مشهد،۱۳۸۸: ۲) با استفاده از فرمول کوچران[1] (حافظ‌نیا،۱۳۸۲: ۱٤۰) تعداد ۳۸٤ نمونه تعیین شد. .در این فرمول سطح اطمینان برابر ۹۵ درصد، و خطای ۵ درصد در نظر گرفته شده است.

مجدداً با استفاده از روش نمونه گیری خوشه‌ای[2]، با توجه به جمعیت هر کدام از مناطق و میانگین درآمد شش ساله و همچنین درجه‌ی توسعه یافتگی مناطق (شاهنوشی و دیگران ،۱۳۸۵: ٤۳۷– ٤۳۸) ، به سه طبقه (مناطق با درآمد بالا، متوسط و پایین) دسته‌بندی شدند و از هر طبقه یک منطقه انتخاب گردید. در مجموع سه منطقه حجم نمونه را تشکیل می‌دهد.(مناطق ۱ با حجم نمونه ۹۰ ، ۳ با ۱٦۰و ۹ با ۱۳٤). در نهایت براساس حجم نمونه ۳۸٤، نمونه‌ها در مناطق مورد نظر توزیع گردید.

در حوزه‌ی عمومی و رسمی نیز تعداد ۳۲ تن از کارشناسان شهرداری و شورای شهر مشهد به عنوان نمونه انتخاب شدند و نظریّات آنها در انجام این تحقیق مورد استفاده قرار گرفت.

مبانی نظری: مفاهیم، دیدگاهها

مدیریت شهری

شهر یکی از بارزترین نمودهای حیات انسانی است و از زمان شکل‌گیری اولیه‌ی آن تا به حال از فراز و نشیب‌های زیادی برخوردار بوده است. شیوه‌ی اداره آن نیز در طول تاریخ تطوّر فراوانی یافته است. در شهرهای اولیه، اداره‌ی شهرها عمدتاً تابع حکومت مرکزی و کسانی بود که توسط حکومت مرکزی برای اداره‌ی آن انتخاب می‌شدند، به تدریج با پیشرفت حیات شهری،

1. Chochran
2. Stratified Sampling

به ویژه پس از انقلاب صنعتی و انقلاب فرانسه، زمینه‌های فکری اداره شهرها توسط مردم شکل گرفت و امروزه در کشورهای پیشرفته اداره آن بیشتر محلی است تا مرکزی.(لطیفی،۱۳۸۷: ۱۱۸)

مدیریت به معنای برنامه‌ریزی، سازماندهی، نظارت و ایجاد انگیزش است. چنانچه شهر به عنوان یک سازمان قلمداد شود، لازم است که در رأس آن و به منظور اداره‌ی امور شهر از فنی استفاده شود که "مدیریت شهری" نام دارد.(شیعه،۱۳۸۲ :۳۹) مدیریت شهری پدیده‌ای است که ماهیتاً نزدیکی زیادی با دموکراسی و دخالت فعّال شهروندان در اداره‌ی امور مربوط به خود دارد، این مهم به جامعه‌ای پویا نیاز دارد. در چنین جامعه‌ای مدیران شهری نمایندگان شهروندان به حساب آمده و برای جلب رضایت آنان ناچار به پاسخ‌گویی‌اند. ساختار مدیریت شهری یکی از ابعاد بسیار مهم حکمروایی شهری محسوب می شود.(آخوندی و دیگران،۱۳۸۷: ۱۳۷) از ارکان حکمرانی خوب در شهر، اعمال مدیریت شهری است که فعالیت‌های کلی آن در برنامه‌ریزی، سازماندهی، هدایت و کنترل طبقه‌بندی می‌شوند. مدیریت شهری برای پاسخ‌گویی به نیازهای شهروندان، به ویژه در مورد عملکردهای مشترک و تنظیم اثرات متداخل آنها و تأمین رفاه همگانی به کارگرفته می‌شود و بدنه‌ای اجرایی است که همراه با بدنه‌ی قانون‌گذار و نظارت مردمی، حکومت شهری را تشکیل می‌دهد.(صرافی،۱۳۸۰ :۴۸)

حکمروایی شهری و حکومت شهری

مفهوم شهر خوب، ریشه در آموزه های افلاطون و ارسطو دارد و تا کنون بر بنیادهای فلسفی گوناگون، بارها و در طیفی گسترده از آرمان‌شهرها ترسیم شده است. آنچه در این مفاهیم مشترک به نظر می‌رسد، توافق بر هدف نهایی آن است که همانا تأمین زندگی خوب و سعادت شهروندان باشد. اگر چه گفتمان "خوب" و "سعادت" و "خیر" و مانند این مقولات همچنان ادامه دارد؛ اما پذیرفته شده است که "شهر خوب" بیش از ساختمان‌ها و محیط کالبدی زیبا، ناشی از شهروندان خوب- در پیوند و روابط خوب و در واقع حکمرانی خوب[1] برپا می‌شود»(صرافی، ۱۳۸۰: ۴۷). دو مفهوم حکومت شهری و حکمروایی شهری، در متون جدید

1. Good Governance

مطالعات شهری، کاربرد وسیعی یافته‌اند. از نظر برایان مک لالین "حکومت" مجموعه‌ای از نهادهـای رسمی و حقوقی با قدرت قانونی است، اما "حکمروایی" نوعی فرآیند اسـت. ایـن فرآینـد متضـمن نظام به هم پیوسته‌ای است که شامل "حکومـت" و "اجتمـاع" اسـت.(کاظمیـان،۱۳۸٦: ٦) کنشـگران شهری که شامل عناصر حکومتی، خصوصی و عمومی هستند، «هر کدام در صورت امکان به دنبـال بیشینه ساختن میزان قدرت و نفوذ خود در جامعه‌اند. بر حسب میـزان قـدرت و نفـوذ ایـن عناصـر می‌توان دو رویکرد حکومت شـهری و حکمروایـی شـهری را تشـخیص داد. الگـوی حکمروایـی شهری یک شکل جدید از حاکمیت شهری است که پاسخ‌گوی ضرورت تعادل چنـد وجهـی میـان عناصر و نیروهای متکثر در جهت پایداری توسعه و شـهروندمـداری اسـت (کاظمیـان، ۱۳۸۳: ۳). از این رو، تفاوت مهم دو مفهوم «Government» و «Governance» در این واقعیت نهفته است کـه در اولی بحث از دولت به تنهایی است، حال آن‌که در دومی، مراد روابط متنوع بـین نهادهـای جامعـه‌ی مدنی و دولت در درگیری، هدایت، کنترل و اداره امور است.(سعیدی، ۱۳۸۷: ۳۳۹). عنـوان حاکمیـت خوب از اواخر قرن نوزدهم به عنوان پاسخی به فساد مدنی در حمایت از کارفرمایان و دسـتگاههای سیاسی به وجود آمد. جنبش‌های ملی با هوشمندی از افزایش ظرفیت حکمروایی و اخـلاق مـدنی، به عنوان پادزهری برای هرج و مرج زندگی شهری، پشـتیبانی کردنـد.این اتفـاق نظـر، دسـتور کـار اولین کنفرانس سالیانه‌ی حکومت شهری خوب بود که در سال ۱۸۹٤ در فیلادلفیـا برگـزار شـد. در نتیجه‌ی این کنفرانس مجمع ملی شهرداری‌ها تشکیل شد، سازمانی که بعداً بـه مجمـع ملـی مـدنی تبدیل گشت.(Cave،2005:308).کاربرد مفهوم حکمروایـی خـوب شـهری از اواخردهـه‌ی۱۹۸۰ در آفریقا آغاز شد(کاظمیان، ۱۳۸٦: ٦). مک‌لالین جزو اولـین افـرادی بـود کـه مفهـوم«Governance» را مطرح کرد.(اطهاری و دیگران،۱۳۸٦: ۱۱) از هنگام مطرح شدن اصطلاح "حکمروایی خوب" تعـاریف و برداشت های زیادی از آن مطرح شده که در زیر به چند نمونه از این برداشت‌ها می‌پردازیم:

«حکمروایی در لغت به معنای اداره و تنظیم امور است و به ارتباط میان شهروندان و حکومت‌کنندگان گفته می‌شود. در واقع این اصطلاح "رابطه" و نه "دستگاه" را توصیف می‌کند».(لاله‌پور، ۱۳۸٦: ٦۲)

بر اساس تعریف برنامه‌ی عمران سازمان ملل، حکمرانی خـوب عبـارت اسـت از مـدیریت امور عمومی بر اساس حاکمیت قانون، دستگاه قضایی کارآمـد و عادلانـه و مشـارکت گسـترده

مردم در فرآیند حکومت داری. (میدری،۱۳۸۳ :۹٤) کوفی عنان دبیر کل سابق سازمان ملل حکمروایی را چنین تعریف می‌کند:

«حکمروایی خوب تضمین احترام به حقوق انسانی و حاکمیت قانون؛ تقویت دموکراسی،ارتقای شفافیت و ظرفیت اداره عمومی است».(Weiss,2000:65)

منشأ قدرت و مشروعیت در حکمروایی شهری، تمام شهروندان و حضور آنها در همه صحنه ها و ارکان جامعه‌ی مدنی است». (غفاری نسب،۱۳۸۷: ٤٥۹). حکمروایی به کار گرفتن اقتدار عمومی است.این به معنای وارد کردن و اجرای سیاست عمومی، همچنین عمل بر مبنای تصمیمات عمومی است.تدریجاً در طول زمان در برخی از فرهنگ‌ها و کشورها،این نیرو برای هدایت جامعه از حکمران انفرادی به حکومت‌های قدرتمند و اکنون به یک زمینه گسترانده ذی‌نفعان و تشکیل دهندگان گسترش پیدا کرد.(Cave،2005: 312)

حکومت، مجموعه‌ای از نهادهای رسمی و حقوقی با قدرت قانونی است، اما حکمروایی، نوعی فرایند است. این فرایند متضمن نظام به هم پیوسته‌ای است که حکومت و اجتماع را در بر می‌گیرد.(برک پور، ۱۳۸٦: ٤۹٥) از سوی دیگر مفهوم حکمروایی با مفاهیمی چون آزادی و دموکراسی در هم تنیده است. «شهرها برای مدیریت و اداره خود، راهی به جز زمینه‌سازی برای توسعه‌ی دموکراسی نیافته‌اند و در این راه به شکل تازه‌ای از حاکمیت دست یافته‌اند،که برخی آن را در حد اختراع و ابداع جدید بشری در ایجاد نظام اجتماعی نوین دانسته‌اند.این شکل جدید به نام جنبش حاکمیت شایسته[1] یا حکمروایی[2] نامیده می‌شود که منشأ شهری دارد». (جهانشاهی،۱۳۸٦: ۳) در واقع حکمروایی بدون شهروندی معنا ندارد و مفهوم شهروندی بدون آزادی بیان ممکن نیست.(بشریه، ۱۳۸۰ : ۱۰۷) با توجه به تعاریف بیان شده و از ترکیب تعاریف گوناگون می‌توان حکمروایی را چنین تعریف نمود:

"حکمروایی شهری" فرایندی است چند جانبه میان کنشگران رسمی اداره شهر از یک طرف و نیز فعّالان عرصه‌ی مدنی به عنوان کنش‌گران غیر رسمی که تعاملات چند وجهی آنها می‌تواند به سازگاری

1. Good Government Movement
2. Governanc

منافع گوناگون در بین کنشگران منجر شود. آنچه در این مفهوم بـازنمود دارد، همانـا وارد شـدن جامعـه‌ی مدنی و نیز بخش خصوصی به فرایند برنامه ریزی و اداره‌ی امور(شهری) است.

ویژگی‌ها و معیارهای حکمروایی خوب

کتاب سفید اتحادیه اروپا پنج اصل را مشخص نموده که حکمروایی خوب را مشخص می‌کند: گشادگی و بی پردگی[1]، مشارکت، پاسخ‌گویی، کارایی و هم‌بستگی[2]– کـه بایـد بـرای تمـام سطوح حکومت از محلی تا جهانی تهیه شود(Evans & Others,2005:12)

اشترن معیارهای سنجش حکمروایی خوب را به این شرح بر مـی‌شـمارد: پاسـخ‌گـویی یـا محاسبه پذیری، شـفافیت، قـانون‌منـدی انتخـاب عمـومی رهبـران سیاسـی و سـرانجام وجـود سـاختارهای نهـادی و قـانونی بـرای پشـتیبانی و محافظـت شـهروندان در مقابـل اقـدامات استبدادی.(کاظمیان،۱۳۸۳ : ۳۵)

از طرف دیگر ابعاد کلیدی برای حکمروایی توسط بانک جهانی این‌گونه معرفی شده اند:

۱. مدیریت بخش عمومی؛ ۲. پاسخ‌گویی؛ ۳. چارچوب قانونی برای توسـعه؛ ٤. شـفافیت و اطلاعات (عبداللطیف، ۱۷:۲۰۰۳).

مشاهده می شود که محققان و مراکز علمی مختلف هر کدام ویژگی‌هـای خاصّـی را بـرای حکمروایی خوب در نظر گرفته‌اند، اما در مورد شاخص‌ها، آنچه اکنون عمومیّت بیشتری داشته و روی آن اجماع بیشتری وجود دارد؛ شاخص‌هایی است که سازمان ملل آنها را معرفی نمـوده که به تفصیل در زیر بیان شده است:

۱. قانون‌مندی[3]: برقراری شرایط و زمینه‌های لازم برای تعامل بین عناصـر مـدیریت شـهری که شامل شهروندان، نهادهای اداره کننده شهر ، شورای اسـلامی و بخـش خصوصـی اسـت و نیازمند قرار گرفتن بر مدار قانون‌مندی است.(صرافی و عبدالهی،۱۳۸۷ :۱۱۵)

1. Openness
2. Coherence
3. Rule Of Law

منظور از قانون‌مندی در تصمیم‌گیری شهری، وجود قوانین کارآمد، رعایت عادلانه‌ی چارچوب‌های قانونی در تصمیم‌گیری و دور بودن دست افراد غیر مسؤول از تصمیم‌گیری‌هاست.(برک‌پور،۱۳۸۶: ۵۰۲)

۲. مسؤولیّت و پاسخ‌گویی[1]: واژه‌ی پاسخ‌گویی[2] تقریباً با مسؤولیّت‌پذیری[3] معادل است و به معنای حساب پس‌دهی است (Gelfand,2004: 17)

هر گونه برنامه‌ی اصلاحی برای به‌سازی کیفیت حکومت نیازمند بذل توجه به دو ارزش اساسی، یعنی به حساب آوردن(شمول)مردم و پاسخ‌گویی حکومت به آنهاست. (http://web.worldbank.org)

در واقع این معیار بر مسؤول بودن و به عبارت گویاتر، حساب پس دادن مسؤولان و تصمیم گیران در قبال شهروندان استوار است.(برک پور،۱۳۸۶: ۵۰۲)

۳. شفافیّت[4]: به نظر پیینریو(۱۹۹۵)، یک مبنای اصلی برای اعتمادسازی بین دولت و ملت،«شفافیت» است.(پاداش و دیگران،۱۳۸٦ :٧٤). شفافیت، نقطه مقابل پنهان‌کاری در تصمیم‌گیری است...این معیار بر گردش آزاد اطلاعات و سهولت دسترسی به آن، روشن بودن اقدامات و آگاهی مستمر شهروندان از روندهای موجود استوار است.(برک پور، ۱۳۸٦: ۵۰۲)

٤. مشارکت[5]: مشارکت یکی از ستون‌های اساسی دموکراسی است و نوستالژی دموکراسی آتنی از آن روی همچنان در اذهان باقی مانده است، که یادآور مشارکت آزاد و برابر مردم در میدان عمومی آتن، مشهور به آگورا بوده است.(انصاری،۱۳۸٤: ۷۲) در واقع منظور از مشارکت، قدرت تأثیر گذاردن بر تصمیم‌گیری‌ها و سهیم شدن شهروندان در قدرت است. مشارکت فقط به حمایت مردم از تصمیم‌گیران و تأیید سیاست‌های آنان محدود نمی‌شود، بلکه فرایندی است که در آن شهروندان و مسؤولان در تصمیم‌گیری‌های شهری سهیم می‌شوند.(برک‌پور،۱۳۸٦: ۵۰۱)

1. Accountability
2. Accountability
3. Responsibility
4. Transparency
5. Participation

۵. اثربخشی و کارایی[1]: سازمان ملل «کارایی و اثربخشی» را چنین تعریف کرده است: فرایندها و نهادها، نتایجی به بار آورند که نیازها را تأمین کرده و در عین حال بهترین استفاده از منابع بشود. (میدری و خیرخواهان،۱۳۸۳: ۵۰۲)

٦. پذیرابودن و پاسخ‌گو بودن[2]: این معیار، دو نکته‌ی مکمّل هم را در بر می گیرد. مسؤولان شهری باید هم نیازها و خواسته های شهروندان را دریابند و بپذیرند و هم، نسبت به آن واکنش و پاسخ مناسب را از خود نشان دهند. بنابراین هم‌سویی خواسته‌های شهروندان و اقدام مسؤولان، ضروری است.(برک‌پور،١٣٨٦: ۵۰۲)

۷. جهت‌گیری توافقی[3]: شهر، عرصه‌ی گروه‌ها و منافع مختلف و گاه در حال ستیز با یکدیگر است. منظور از جهت‌گیری توافقی، تعدیل و ایجاد توافق میان منافع مختلف است. این کار مستلزم وجود ارتباط و تلاش میان سازمان‌های دولتی، شهروندان و سازمان‌های غیر دولتی(نماینده گروههای مختلف) است.(همان: ۵۰۲)

۸. عدالت[4]: منظور از عدالت، فرصت‌های مناسب برای همه‌ی شهروندان در زمینه‌ی ارتقای وضعیت رفاهی خود، تلاش در جهت تخصیص عادلانه‌ی منابع و مشارکت اقشار محروم در اعلام نظر و تصمیم‌گیری است. (برک‌پور،١٣٨٦: ۵۰۲)

۹. بینش راهبردی[5]: فرارفتن از مسائل روزمره‌ی شهر و پرهیز از غرق شدن در آن‌ها، مستلزم وجود بینشی گسترده و درازمدت نسبت به آینده یا داشتن بینش راهبردی در زمینه‌ی توسعه‌ی شهری است.(همان: ۵۰۲)

حکمروایی می‌تواند به عنوان نتیجه‌ی کارآمدی نهادهای یک اجتماع به نظر آید. اگر نهادها مناسب و مؤثر باشند، نتیجه‌ی حکمروایی باید خوب باشد.(Gant & Duncan, 2007: 369)

1. Effectiveness & Efficiency
2. Responsiveness
3. Orientation Connsensus
4. Equity
5. Strategic Vision

ارکان حکمروایی خوب

اداره مردمی شهر یا مدیریت جامع مردم‌وار بر چهار کنشگر عمده و ارتباط متقابل آنها استوار است که عبارت‌اند از: سطح حکومتی- بخش اقتصادی خصوصی- بنگاههای اقتصادی- سازمان‌های مردم‌بنیاد و - افراد و خانواده‌ها. هر یک از این سطوح چهارگانه خود به مؤسسات و کنش‌گرانی تقسیم می‌شوند که همه با هم و در ارتباط با هم معرفی شده‌اند. بدون همکاری هماهنگ چهار کنشگر اصلی عرصه‌های شهری، اداره مردمی شهر غیرممکن می‌شود و امکان سلطه‌ی یکی از چهار کنشگر بر سایرین فراهم می‌آید.(پیران، ۱۳۸۷: ۳۳۹-۳٤۰)

حکمروایی خوب از یک سری ارکان شکل می‌یابد که در جهت شناخت ریشه‌ای این اصطلاح لازم است به آن پرداخته شود، تا با رویکردی جامع نسبت به داوری در ارتباط با میزان اعمال حکمروایی اظهار نظر نمود.« سه نوع رژیم اصلی در حکمرانی مشارکت دارند. آنها عبارت‌اند از: دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی. همه‌ی این سه نوع رژیم، نقش اساسی در توسعه‌ی پایدار انسانی ایفا می‌کنند. از آن‌جا که هر یک از این سه نوع رژیم ضعف‌ها و قوّت‌هایی دارند، هدف اصلی حکمرانی خوب افزایش بالاترین کنش متقابل میان آنها در جهت کمینه کردن نقاط ضعف و بیشینه کردن نقاط قوت است. هر چه گفتگو و ارتباط این سه بخش بیشتر باشد، مسیر حرکت جامعه در جهت رسیدن به توسعه‌ی اقتصادی و اجتماعی هموارتر خواهد شد.(اکبری، ۱۳۸۵: ۱٤۹)

الگوی تحلیلی SWOT

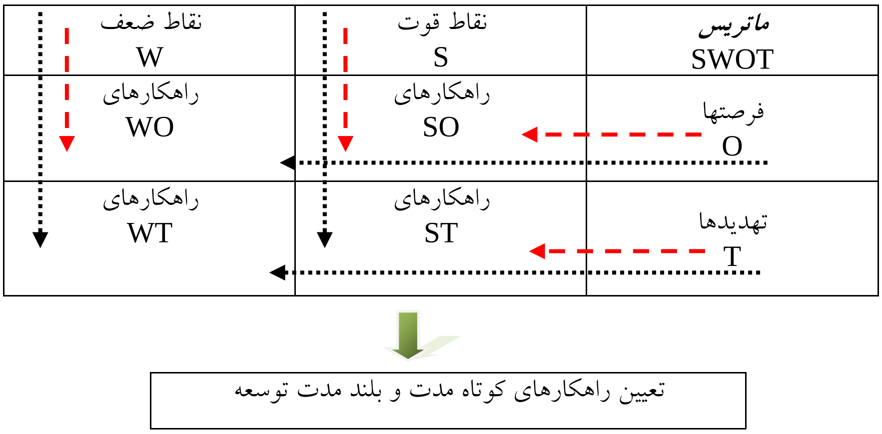
اساساً SWOT یکی از ابزارهای راهبردی تطابق نقاط قوت و ضعف درون‌سازمانی با فرصت‌ها و تهدیدهای برون‌سازمانی است که از ابتدای کلمات قوت[1]، ضعف[2]، فرصت[3] و تهدید[4] گرفته شده است. آنالیز SWOT تحلیلی سیستماتیک برای شناسایی این عوامل و تدوین راهکاری که بهترین تطابق بین آنها را ایجاد می‌نماید، ارائه می‌دهد.از دیدگاه این الگو، یک

1. Strength
2. Weakness
3. Opportunity
4. Threat

سازوکار مناسب، قوت‌ها و فرصت‌ها را بیشینه و ضعف‌ها و تهدیدها را کمینه می‌کند (داوری و دیگران: ۱۳۸۰: ۱۰۳)

شکل زیر نیز به صورت شماتیک چارچوب روش SWOT را نشان می دهد.

شکل ۱. ماتریس SWOT و نحوه‌ی تعیین راهکارهای مختلف



منبع:افتخاری و مهدوی، ۱۳۸۵: ۹

این الگو می‌تواند مرحله‌ی اولیه از یک تحلیل با هدف نهایی ارائه و اتخاذ سیاست‌های لازم برای تناسب میان عوامل داخلی و خارجی باشد. وقتی SWOT کاملاً به کار رود، می‌تواند پایه‌ای مناسب را برای فرمول‌بندی سیاست و خط‌مشی ارایه دهد. آنالیز قوت‌ها- ضعف‌ها(SWs) و فرصت‌ها- تهدیدها (OTs)، شکل‌بندی اهداف مقدماتی، راهکارهای توسعه و یک رتبه‌بندی مقدماتی از اقداماتی را به دست می‌دهد که دست‌یابی به اهداف کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت را آسان می‌کند.(افتخاری و مهدوی،۱۳۸۵:۳٤) با این وجود تحلیل SWOT نمی‌تواند موقعیّت تصمیم-گیری حسّاس را تحلیل کند. غالباً در این تحلیل، عوامل جداگانه معمولاً به طور خلاصه و کلّی توصیف می‌شوند. همچنین SWOT معانی تعیین تحلیلی اهمیت عوامل را ارائه نمی‌دهد و بر اساس این عوامل به گزینه‌های تصمیم‌گیری نمی‌رسد. در واقع نتیجه یک تحلیل SWOT غالباً تنها یک بررسی کیفی ناتمام برای عوامل خارجی و داخلی است (همان: ۳۵). بنابراین با توجه به هدف این تحقیق که تعیین جایگاه حکمروایی خوب در مشهد است، باید ضمن شناسایی نقاط قوت، ضعف،

فرصت و تهدید، از کلّی‌گویی پرهیز نمود؛ در نتیجه جهت شناخت وضعیت موجود حکمروایی و بیان راهکار به ترتیب مراحل زیر دنبال می‌شود:

مرحله‌ی اول:شناسایی اصلی‌ترین نقاط قوت، ضعف و ایجاد ماتریس ارزشیابی عوامل داخلی (-IFE)[1]

مرحله‌ی دوم: شناسایی اصلی‌ترین فرصت‌ها و تهدیدها و ایجاد ماتریس ارزشیابی عوامل خارجی(EFE)[2]

مرحله‌ی سوم: ایجاد ماتریس تهدیدات، فرصت ها، نقاط ضعف و نقاط قوت (TOWS)

مرحله‌ی چهارم: ترسیم ماتریس داخلی خارجی (IE)

مرحله‌ی پنجم: ماتریس برنامه ریزی راهبردی کمّی(QSPM)[3]

گذری بر وضعیت مدیریتی شهر مشهد

کلان‌شهر مذهبی مشهد، دارای حوزه‌ی نفوذ بین المللی بوده و به دلیل هم‌جواری با کشورهای مسلمان (افغانستان، پاکستان، ترکمنستان) بزرگترین مرکز جذب توریسم مذهبی و مهاجران در نیمه‌ی شرقی و شمال شرقی ایران است. از طرف دیگر به دلیل شناسایی مشهد به عنوان دومین کلان‌شهر مذهبی جهان از سوی مرکز متروپلیس جهانی، کانون توجه مسلمانان در گوشه و کنار جهان است.(پیله ور،۱۳۸۳: ۱۱۲) به نظر می‌رسد کلان‌شهر مشهد به پیروی از ساختارهای کلان ملی، دارای نقیصه‌های مشابهی است که در مطالعات مختلف مورد بررسی قرار گرفته است. اما مشهد با توجه به موقعیّت و شرایط خاصّی که دارد، دارای ویژگی‌هایی در حوزه‌ی مدیریتی، به ویژه مدیریت شهری است. یکی از این ویژگی‌ها که مهمترین آن را نیز شکل می‌دهد، دوگانگی موجود در نظام مدیریت شهری است. در واقع این دوگانگی به خاطر وجود آستان قدس است که در سایر استان‌های کشور وجود ندارد. آستان قدس می‌تواند به عنوان یک قوت و نیز یک فرصت استثنایی تلقی شود، اما استفاده مناسب از این مهم در صورتی

1. Internal Factor Evaluation (IFE) matrix
2. External Factor Evaluation (EFE) matrix
3. Quantitative Strategic Planning Matrix

ممکن است که در یک بستر همراه با تعامل و با هدف رسیدن به هماهنگی و در واقع مدیریت واحد شهری، با شراکت تمامی نهادهای درگیر و با محوریت آستان قدس و شهرداری صورت پذیرد. شهرداری مشهد اقدامات شایسته‌ای را از لحاظ پژوهشی در راستای برنامه‌ریزی‌های کلان انجام داده است؛ اقداماتی چون «تدوین برنامه‌ی چشم‌انداز و راهبردی شهر مقدس مشهد(با محوریّت شهرداری) در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی»، «طرح مجموعه‌ی شهری مشهد»، «برنامه‌های عمرانی پنج ساله» و ...نکته‌ای که باید در این مورد بیان شود این است که اغلب این برنامه‌ها و پژوهش‌ها در صحنه‌ی عمل با مشکلاتی روبرو شده‌اند که ریشه‌ی بیشتر آنها به ساختارهای سازمانی و اجرایی در سطح کلان ملی باز می‌گردد. بنابراین دستگاههای مختلفی در امر مدیریت شهری مشهد حضور دارند که در این میان شهرداری و آستان قدس عمده‌ترین نهادها به شمار می‌آیند. دستگاههای مختلف نامبرده شده از کمترین هماهنگی در انجام وظایف خود برخوردارند و بیشتر اقدامات آنها موازی و باعث افزایش هزینه‌ها و ناکارآمدی سیستم شهری شده‌اند. آنچه مسلم است، بازگرداندن آرامش به شهروندان در محیط متلاطم و ناپایدار و دگرگون شهری، کاهش نارضایتی شهروندان در برابر شهرداری، تبدیل حالت هول و هراس به امنیّت خاطر، و تقویت روحیه‌ی مشارکت‌جویی شهروندان نسبت به تصمیمات شهری و افزایش میزان همدلی شهروندان با مدیریت شهری قابل حل است. این فرایند دو جنبه دارد: یعنی اصلاح قانون شورای اسلامی شهر، یکپارچگی مدیریت شهری، کاهش تعدد مراکز تصمیم‌گیری مدیریت شهری، هم-پوشی قوانین و مقرّرات محلی با ملی، تمرکز منابع درآمدی شهر در صندوق شهری و جلوگیری از خروج آنها از شهر، ارتقای جایگاه عمده‌ترین نهاد تصمیم‌گیری شهری از صورت مشورتی به مشارکتی، تحقق یابد.(رهنما، ۱۳۸۰: ٦٥)

روش انجام تحقیق

در راستای پیگیری اهداف مورد نظر این تحقیق، تعداد نه عامل برای تبیین جایگاه حکمروایی مورد استفاده قرار گرفته است، این عوامل بدین ترتیب هستند: مشارکت، قانون‌مندی، شفافیّت، پذیرا و پاسخ‌گو بودن، جهت گیری توافقی، عدالت، اثربخشی و کارایی،

مسؤولیّت و پاسخ‌گویی، بینش راهبردی. همچنین برای سنجش هر کدام از عوامـل، متغیّرهـای مربوط به آن در نظر گرفته شد.

تحلیل SWOT

تحلیل SWOT شامل استخراج نقاط قوت، ضـعف داخلـی و فرصـت و تهدیـد خـارجی، ماتریس ارزشیابی عوامل داخلی (IFE)[1] ، ماتریس ارزشیابی عوامل خارجی (EFE)[2]، مـاتریس داخلی خارجی (IE)، ایجاد ماتریس تهدیدات، فرصت ها، نقاط ضعف و نقاط قوت (TOWS) و در نهایت ماتریس برنامه ریزی راهبردی کمّی(QSPM)[3] است. نقاط قوت، ضعف، فرصت و تهدید؛ منتج از اظهار نظرهای شهروندان و نیز سؤالات باز پرسشنامه‌های کارشناسان می باشد.

ماتریس ارزشیابی عوامل داخلی (IFE)[4]

این ماتریس ارزشیابی عوامل داخلی برای بررسـی راهبـردی عوامـل داخلـی سـازمان اسـت. ایـن ماتریس نقاط قوت و ضعف اصـلی واحـدهای وظیفـه‌ای سـازمان را تـدوین و ارزشـیابی مـی‌کنـد و همچنین برای شناسایی و ارزشیابی روابط بین این واحـدها راه‌هـایی ارائـه مـی‌نمایـد (فـردآر ، ۱۳۷۹: ۳۳۸). اگر نمره نهایی سازمان کمتر از ۲.۵ باشد به این معناست که سازمان از نظر عوامل داخلـی دچـار ضعف است. اگر نمره نهایی بیشتر از ۲.۵ باشد به این معناست که سازمان از نظر عوامـل درونـی دارای قوت است.(همان: ۳۳۹) پس ازشناسایی نقاط قـوت و ضـعف، آنهـا را در مـاتریس ارزشـیابی عوامـل داخلی قرار می‌دهیم. همان‌گونه که مشاهده می‌شود، جمع نمره نهایی ماتریس IFE برابر با ۲.۱۹ اسـت که نشان دهنده ضعف مدیریت شهری در ارتباط با عوامل داخلی است. این عدد در مـاتریس IE بـرای تعیین جایگاه حکمروایی به کار می‌رود.

1. I nternal Factor Evaluation (IFE) matrix
2. E.xternal Factor Evaluation (EFE) matrix
3. Quantitative Strategic Planning Matrix
4. I nternal Factor Evaluation (IFE) matrix

جدول ۱. ماتریس ارزشیابی عوامل داخلی(IFE)

ردیف	عوامل اصلی داخلی	ضریب	نمره	نمره نهایی
	نقاط قوت			
۱	تمایل شهروندان به مشارکت و مسؤولیّت پذیری آنان	۰.۰۵	۳	0.15
۲	آگاهی از قوانین حوزه‌ی شهرداری و رعایت آنها	۰.۰۱	۳	0.03
۳	توجه به محیط زیست شهری در اجرای طرح‌ها از سوی مسؤولان	۰.۰۲	۳	0.06
٤	تسهیلات برای رسیدگی به شکایت‌های شهروندی	۰.۰۳	۳	0.09
۵	شفافیت نسبی در مورد تخلفات اداری	۰.۰۲	۳	0.06
٦	واگذاری بخشی از وظایف شهرداری به بخش خصوصی	۰.۰۳	٤	0.12
۷	ایجاد مدیریت خاص جهت رسیدگی به امور حاشیه‌ی شهر	۰.۰۳	٤	0.12
۸	ناحیه محوری	۰.۰۲	۳	0.06
۹	سوابق علمی و تجربی بسیاری از اعضای شورا و شهرداری	۰.۰۳	٤	0.12
۱۰	افزایش نسبی رضایت شهروندان	۰.۰۲	۳	0.06
۱۱	کنترل و مدیریت بهینه‌ی زمین	۰.۰۳	۳	0.09
۱۲	برگزاری دوره های آموزشی برای پرسنل شهرداری	۰.۰۱	۳	0.03
۱۳	وجود متخصصان و کارشناسان مختلف در مشهد	۰.۰۵	٤	0.2
	نقاط ضعف	۰.۳۵		
۱	اعمال نفوذ و دخالت افراد غیر مسؤول در تصمیم گیری های شهری	۰.۰۵	۱	0.05
۲	نبود نظرخواهی از شهروندان و عدم مشارکت مطلوب آنها در فرایند تهیه و اجرای طرح‌ها	۰.۰٤	۱	0.04
۳	هماهنگی ضعیف بین نهادهای شهری و موازی کاری	۰.۰٤	۱	0.04
٤	نبود پاسخ‌گویی قوانین شهری حاضر به نیازهای جدید و همچنین ضعف قانون‌مندی	۰.۰۲	۲	0.04
۵	نبود پاسخ مناسب شهرداری به خواسته‌های شهروندان و سردرگمی مردم در مراجعه به شهرداری	۰.۰٤	۲	0.08
٦	عقلانی نبودن زمان و هزینه‌ی طرح‌ها و نبود شفافیت در این	۰.۰۳	۲	0.06

	موارد			
۷	همکاری ضعیف بین نهادهـای رسـمی اداره شـهر بـا بخـش خصوصی و نهادهای مردمی	۰.۰۳	۱	0.03
۸	ضعف پاسخ‌گویی و مسؤولیّت پذیری مسؤولان	۰.۰۳	۲	0.06
۹	ضعف اطـلاع رسـانی کـافی بـه شـهروندان دربـاره جزئیـات طرح‌ها	۰.۰۲	۲	0.04
۱۰	نبود دسترسی مساوی مناطق به امکانـات و محرومیـت نسـبی برخی مناطق	۰.۰۳	۲	0.06
۱۱	نبود دیدگاه راهبردی در مسؤولان و نبود راهکار مناسب برای آینده شهر	۰.۰٤	۱	0.04
۱۲	تعلق خاطر ضعیف شهروندان به شهر	۰.۰٤	۲	0.08
۱۳	حاکمیت چندگانه(آستان قدس، شهرداری...)	۰.۰٦	۱	0.06
۱٤	استفاده از نیرو های غیرمتخصص در شهرداری	۰.۰۳	۲	0.06
۱۵	ضعف آموزش‌های دوره ای برای پرسنل شهرداری و اطـلاع ناکافی پرسنل از آخرین دستاوردهای تحقیقاتی شهری	۰.۰۲	۲	0.04
۱٦	وجود فساد اداری و روحیه‌ی رانتی	۰.۰۳	۲	0.06
۱۷	نگرش نامطلوب شهروندان به شهرداری	۰.۰۳	۲	0.06
۱۸	عدم تحقق مدیریت واحد شهری	۰.۰٤	۱	0.04
۱۹	نبود تأمین بودجه لازم شهرداری‌ها به دلیل خودکفـایی آنهـا و نبود درآمدهای پایدار	۰.۰۳	۲	0.06
X			۲.۳۱	
S			۰.۹٦	
جمع		۱		۲.۱۹

ماتریس ارزشیابی عوامل خارجی (EFE)[1]

برای فرصت‌ها و تهدیدها نیز مراحلی شبیه مرحله‌ی قبل طی شد. بـدیهی اسـت کـه جمـع نمره نهایی حاصل این ماتریس نیز در ماتریس IE اسـتفاده مـی‌شـود.ماتریس مربـوط بـه ایـن مرحله در زیر آمده است:

1. E.xternal Factor Evaluation (EFE) matrix

جدول ۲ـ ماتریس ارزشیابی عوامل خارجی (EFE)

ردیف	عوامل اصلی خارجی	ضریب	نمره	نمره نهایی
	فرصت ها			
۱	امکان هماهنگی و همکاری سازنده با دستگاههای دولتی و خدماتی در سطح شهر	۰.۰۵	۱	۰.۰۵
۲	وجود بستر مناسب جهت کوچک‌سازی شهرداری و واگذاری امور به بخش خصوصی	۰.۰۳	۲	۰.۰۶
۳	استفاده از خدمات الکترونیک به شهروندان	۰.۰۶	۱	۰.۰۶
٤	افزایش آگاهی مردمی و تقاضای رو به افزایش آنها جهت مشارکت	۰.۰۳	۲	۰.۰۶
٥	استفاده از فن‌آوری اطلاعات و ارتباطات در ارائه خدمات و استفاده از نظر شهروندان	۰.۰۴	۲	۰.۰۸
٦	گام‌های مثبت قانونی در راستای تمرکززدایی و خصوصی‌سازی	۰.۰۳	۲	۰.۰۶
۷	توان‌مندی‌های بالای آستان قدس رضوی در زمینه‌ی امور شهری	۰.۰۵	۲	۰.۱
۸	مطالعات برنامه‌ی آمایش استان خراسان رضوی کلان‌شهر مشهد	۰.۰۶	۲	۰.۱۲
۹	جایگاه مشهد به عنوان بزرگترین شهر شمال شرق و همسایه کشورهای مشترک المنافع	۰.۰۶	۲	۰.۱۲
۱۰	اهمیت مشهد به عنوان یک شهر ملی در سطح کلان و توجه ویژه به آن	۰.۰۵	۳	۰.۱۵
	تهدیدات			۰.۸۶
۱	اعمال نفوذ و دخالت افراد غیر مسؤول در تصمیم گیری‌های شهری	۰.۰۵	۱	۰.۰۵
۲	تداوم حاشیه نشینی و سکونتگاههای غیررسمی	۰.۰۴	۳	۰.۱۲
۳	دخالت جناح‌های سیاسی و گروههای مختلف ذی نفوذ	۰.۰۵	۲	۰.۱
٤	مدیریت خردنگر و نبود توجه به برنامه های بلند مدت(مدیریت سنتی)	۰.۰۴	۲	۰.۰۸
٥	بی‌توجهی به نیازهای خاص زایران با توجه به حضور گسترده آنان در مشهد	۰.۰۲	۲	۰.۰۴
٦	اراضی قولنامه‌ای و نبود راه‌حل منطقی و قانونی برای حل این مشکل	۰.۰۴	۲	۰.۰۸
۷	ساختارهای تمرکزطلبانه و روند نه چندان مطلوب تمرکززدایی در کشور	۰.۰۵	۲	۰.۱
۸	ضعف قانون‌مندی در سطح کلان	۰.۰۵	۲	۰.۱
۹	نبود یک عزم جدی برای ارتقاء شرایط مدیریتی در راستای مدیریت واحد شهری	۰.۰۳	۴	۰.۱۲
۱۰	نبود شایسته‌سالاری در به کارگیری مدیران و متخصصین	۰.۰۴	۲	۰.۰۸
۱۱	ادامه‌ی رویکرد بخشی در سازمان‌های دولتی	۰.۰۳	۲	۰.۰۶
۱۲	نبود زمینه‌سازی برای مشارکت واقعی مردم در سرنوشت خود	۰.۰۴	۲	۰.۰۸
۱۳	شکاف ملت و دولت و حس استقلال دولت از ملت به دلیل اتکای به درآمد نفت	۰.۰۲	۲	۰.۰۴
١٤	تضعیف جایگاه شوراهای اسلامی و کاستن از اختیارات قانونی آنها	۰.۰۴	۲	۰.۰۸
X			۲.۰۴	
S			۰.۶۲	
جمع		۱		۱.۹۹

در این ماتریس میانگین مجموع نمرات نهایی۲.۵ می باشد. اگر این میانگین به عدد ٤ برسد، یعنی سازمان در برابر عوامل خارجی(فرصت‌ها و تهدیدها)بسیار عالی واکنش نشان داده است. عدد ۱ نیز بیانگر این است که سازمان نتوانسته است از فرصت‌های موجود بهره‌برداری کند و یا از عواملی که موجب تهدید آن شده است، دوری نماید. (فردآر، ۱۳۷۹: ٢٦٦) براساس این ماتریس نمره نهایی عوامل خارجی، برابر با ۱.۹۹ است که نشان از این دارد که مدیریت شهری نتوانسته در برابر این عوامل واکنش مناسبی نشان دهد.

ماتریس داخلی خارجی (IE)

پس از طیّ مراحل ذکر شده، نوبت به تشکیل ماتریس داخلی خارجی می‌شود. در این ماتریس نمرات نهایی حاصل از ماتریس‌های(IFE) و (EFE)برای تعیین موقعیّت حکمروایی مورد استفاده قرار می‌گیرد. با توجه به این ماتریس(شکل شماره ۲) موقعیّت حکمروایی در مشهد در بدترین وضعیت ممکن از میان چهار موقعیّت مشخص شده، یعنی موقعیّت تدافعی، قرار دارد.این بدین مفهوم است که از یک طرف با نقاط ضعف داخلی و از طرف دیگر با تهدیدهای خارجی روبرو است، در این وضعیت اقداماتی که انجام می‌شود باید در راستای کاهش نقاط ضعف و پرهیز از تهدیدها باشد.

ماتریس تهدیدات، فرصت‌ها، نقاط ضعف و نقاط قوت (TOWS)

در این ماتریس در هر مرحله دو عامل با هم مقایسه و در نهایت چهار نوع راهکار ارائه می‌شود:

SO: سازمان با اجرای این راهکار می‌کوشد با استفاده از نقاط قوّت از فرصت‌های خارجی بهره‌برداری کند؛

WO: هدف این است که با استفاده از فرصت‌های موجود در محیط خارج نقاط ضعف داخلی بهبود یابد؛

ST: با استفاده از نقاط قوت سازمان، اثر تهدیدات خارجی کاهش یابد؛

WT: حالت تدافعی بوده و هدف کم کردن نقاط ضـعف داخلـی و پرهیـز از تهدیـدات خـارجی است.

با توجه به ماتریس داخلی خارجی (IE)، حکمروایی در مشـهد در موقعیّـت تـدافعی قـرار گرفته است؛ راهکارهای این بخش به شرح زیر است:

۱. قانون‌مداری سازمان‌ها و جلوگیری از دخالت گروههای غیررسمی در مـدیریت شـهری؛ ۲. افزایش توان و تخصـص عوامـل کـارگزار در جهـت ایجـاد ارتبـاط قـوی بـا شـهروندان و پاسخ‌گویی مناسب به آنان؛ ۳. اجماع مدیران محلی بر اجـرای مـدیریت یکپارچـه‌ی شـهری و ضرورت هماهنگی بین سازمانی؛ ٤. پذیرش شمول مردم و فرصت‌بخشی بـه آنـان در راسـتای مشارکت در سرنوشت خود؛ ۵. بسترسازی برای شکوفایی بیشتر توانایی‌های بخش خصوصـی در اجرای امور شهری؛ ٦. رعایت قوانین موجود و پویایی آن در بستر زمان.

ماتریس برنامه ریزی راهبردی کمّی (*QSPM*)[1]

در این بخش، که در واقع مرحله‌ی تصـمیم‌گیـری اسـت، گزینـه‌هـای مختلـف راهبـردی شناخته شده در مرحله‌ی قبل، مورد ارزشیابی و قضاوت قرار می‌گیرند. این مـاتریس جـذابیّت نسبی انواع راهبردها را مشخص کرده و بدین گونه برای انتخاب راهبردهای خاص یک مبنـای عینی ارایه می‌دهد. خروجی این ماتریس نشان‌دهنده‌ی اولویت راهبردهـای طـرح شـده جهـت عملیاتی شدن است. همان‌گونه که در زیر آمده است، اولویت راهبردهـای بـه دسـت آمـده بـا توجه به مجموع نمره‌های جذابیّت، به ترتیب زیر است:

۱. اجماع مدیران محلی بر اجرای مدیریت یکپارچه‌ی شـهری و ضـرورت همـاهنگی بـین سازمانی؛ ۲. قانون‌مداری سازمان‌ها و جلوگیری از دخالـت گروههـای غیررسـمی در مـدیریت شهری؛ ۳. رعایت قوانین موجود و همچنین پویایی آن در بستر زمان. ٤. پذیرش شمول مـردم و فرصت‌بخشی به آنان در راستای مشارکت در سرنوشت خود؛ ۵. بسترسازی برای شـکوفایی بیشـتر توانایی‌های بخش خصوصی در اجرای امور شهری؛ ٦. افزایش توان و تخصـص پرسـنل در جهـت ایجاد ارتباط مستحکم با شهروندان و پاسخ‌گویی مناسب به آنان.

1. Quantitative Strategic Planning Matrix

شناسایی اولویت های رده دوم راهبردها

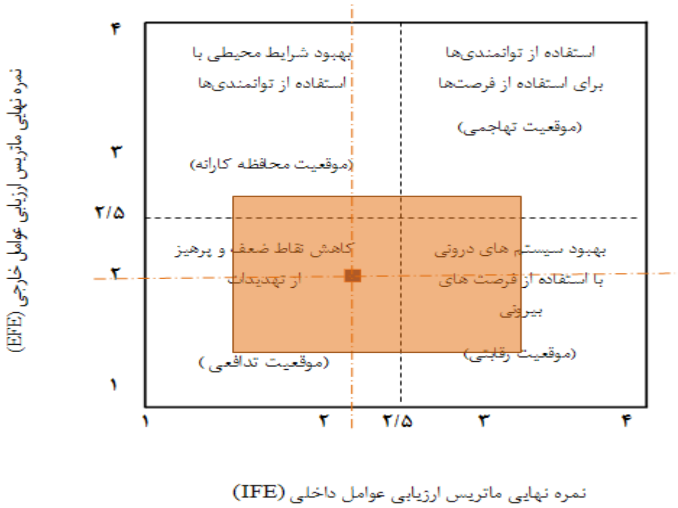
در این مرحله برای از بین بردن خطاها و اعمال انعطاف‌پذیری در راهبردها، راهبردهای رده دوم ارائه می‌شود. بدین منظور میانگین(X) و انحراف معیار(S) نمراتی که برای ماتریس‌های IFE و EFE محاسبه شده است، در ماتریس IE لحاظ می‌شوند.ترسیم چهار نقطه‌ی حاصل از معادله‌ی x±s و مقایسه‌ی محدوده‌ی ایجاد شده به وسیله‌ی آنها با محل نقطه حاصل از دو نمره نهایی ماتریس‌های IFE و EFE، اولویت‌های رده دوم راهبردها را شناسایی می‌کند. جدول زیر میانگین، انحراف معیار و همچنین اعداد به دست آمده از معادله‌ی x±s را برای عوامل داخلی و خارجی نشان می‌دهد.

جدول ۳. نتایج به دست آمده از معادله‌ی *x±s*

	IFE	EFE
میانگین(X)	2.31	2.04
انحراف معیار(S)	0.96	0.62
X+S	3.27	2.66
X-S	1.35	1.42

حاصل اعمال اعداد به دست آمده در ماتریس زیر نشان داده شده است:

شکل ۲. ماتریس داخلی خارجی (IE) حکمروایی خوب و محدوده‌ی راهبردهای دارای اولویت



با توجه به این‌که محدوده زیادی از مساحت حاصل از چهار نقطه‌ی به دست آمده از معادله‌ی x±s نیز در خانه‌ی موقعیّت رقابتی قرار گرفته است، لذا راهبردهای رده دوم برای حکمروایی خوب در مشهد راهبردهای موقعیّت رقابتی هستند. این راهبردها عبارت‌اند از:

۱. گسترش خدمات و تسهیلات به نواحی حاشیه‌ای و توان‌مندسازی حاشیه‌نشینان؛

۲. ایجاد بستر مناسب برای همکاری تنگاتنگ مردم و شهرداری و پایه‌ریزی دولت محلی؛

۳. ارتقاء جایگاه شورای شهر به منظور افزایش مشارکت شهروندان.

آزمون فرضیه ها

فرضیه‌ی اول: به نظر می‌رسد که شهر مشهد از نظر حکمروایی‌خوب در جایگاه مناسبی قرار ندارد.

با توجه به ماتریس IE (شکل ۲) مشاهده می شود که شهر مشهد از نظر حکمروایی خوب شهری در وضعیت مناسبی قرار ندارد، به طوری‌که ماتریس مربوط موقعیّت تدافعی را نشان می‌دهد. بنابراین فرضیه‌ی اول این تحقیق اثبات می‌شود.

فرضیه‌ی دوم: به نظر می‌رسد که شهر مشهد در راستای حکمروایی خوب، از نظر عوامل درونی دچار ضعف است، و در برابر عوامل خارجی(فرصت‌ها و تهدیدها) واکنش مناسبی نشان نداده است.

با توجه به نتایج به دست آمده از ماتریس ارزشیابی عوامل داخلی(IFE) و ماتریس ارزشیابی عوامل خارجی(EFE) که در جداول شماره ۱ و ۲ آمده است، از آن‌جا که نمره نهایی عوامل داخلی برابر با 2.19 است و کمتر از ۲.۵ می‌باشد، بنابراین مشهد در ارتباط با حکمروایی خوب، از نظر عوامل داخلی دچار ضعف است. نمره نهایی عوامل خارجی نیز برابر با ۱.۹۹ است و از آن‌جا که کمتر از ۲.۵ می باشد، نشان از عدم واکنش مناسب مدیریت شهری در ارتباط با فرصت‌ها و تهدیدها دارد. بنابراین با در نظر گرفتن توضیحات بالا، می‌توان درستی فرضیه‌ی دوم را نیز اثبات شده دانست.

جمع بندی

نتایج تحقیق حاضر نشان داد که کلان‌شهر مشهد از لحاظ حکمروایی خوب جایگاه مناسبی ندارد، به گونه‌ای‌که ماتریس داخلی خارجی (IE) نشان داد، مشهد در موقعیّت تدافعی قرار

دارد. به این معنی که از یک طرف با ضعف‌ها و از طرف دیگر با تهدیدات عمده‌ای روبرو است. شاخص‌های حکمروایی خوب، شاخص‌هایی هستند که در شرایط کنونی به هر میزان که مورد بی‌مهری قرار بگیرند، به همان اندازه در مدیریت شهری اختلال وارد می‌شود. همچنین از دیگر نشانه‌های عدم اجرای الگوی حکمروایی، عدم اجرای مدیریت واحد شهری است که می‌تواند به عنوان مهمترین مرحله در راه رسیدن به الگوی حکمروایی خوب دنبال شود. لازم به یادآوری است که این الگو را نمی‌توان بدون توجه به رویکردهای حاکم بر کل کشور اجرایی دانست؛ چرا که بسیاری از اقدامات قانونی، تا در سطح کلان اجرایی نشود، قطعاً در سطوح پایین‌تر نیز نمی‌تواند اجرایی گردد.

به طور کلّی مهمترین پیشنهادهایی که می‌توان در پایان این تحقیق عنوان نمود، همان راهبردهایی است که در بخش یافته‌های تحقیق به آن اشاره گردید. این راهبردها را می‌توان به دو بخش تقسیم نمود:

راهبردهای با اولویت اول (با اولویت‌بندی)

۱. اجماع مدیران محلی بر اجرای مدیریت یکپارچه‌ی شهری و ضرورت هماهنگی بین سازمانی؛

۲. قانون‌مداری سازمان‌ها و جلوگیری از دخالت گروههای غیررسمی در مدیریت شهری؛

۳. رعایت قوانین موجود و همچنین پویایی آن در بستر زمان؛

٤. پذیرش شمول مردم و فرصت‌بخشی به آنان در راستای مشارکت در سرنوشت خود؛

۵. بسترسازی برای شکوفایی بیشتر توانایی‌های بخش خصوصی در اجرای امور شهری؛

٦. افزایش توان و تخصص پرسنل در جهت ایجاد ارتباط مستحکم با شهروندان و پاسخ‌گویی مناسب به آنان.

راهبردهای با اولویت دوم(بدون اولویت‌بندی)

۱. گسترش خدمات و تسهیلات به نواحی حاشیه‌ای و توان‌مندسازی حاشیه‌نشینان؛

۲. ایجاد بستر مناسب جهت همکاری تنگاتنگ مردم و شهرداری و پایه‌ریزی دولت محلی؛

۳. ارتقاء جایگاه شورای شهر به منظور افزایش مشارکت شهروندان.

علاوه بر پیشنهادهایی که در قالب راهبرد در بالا ذکر گردید؛ با توجه به وضعیت خـاص مـدیریت شهری در ایران، به طور کلی می‌توان پیشنهادهای زیر را نیز بر موارد گفته شده، افزود:

۱. ارتقاء جایگاه شهرداری(شهرداری در ایران با آنچه باید باشد- غیردولتی و عمومی- فاصـله‌ی زیـادی دارد)؛

۲. می‌توان با واگذاری اختیارات گسترده‌تر به نهادهای محلّی و به رسمیت شناختن آنها، هم از بـار مسؤولیّت مراکز مادر کاست و هم به همان اندازه واگـذاری اختیـار از نهادهـای محلـی توقـع ارائـه خدمات و حل مشکلات را داشت؛

۳. در نظر گرفتن تعدادی از شـاخص‌هـای حکمروایـی بـه عنـوان سیاسـت‌هـای کـلان ملـی در خصوص بهبود مدیریت شهری؛

٤. تغییرات ساختاری در نظام اداری و تصمیم‌گیری کشور از تراکم زدایی به سوی تمرکززدایی؛

۵. مدیریت کلان کشور معمولاً از در نظر داشتن مشارکت مردم و سهیم بودن آنهـا در مـدیریت و بها دادن به نهادهای محلّی و مردمی صحبت می‌کنند؛ در حالی که در عمل نشان داده‌اند کـه بـه ایـن موضوع معتقد نیستند. به عنوان مثال در حالی که در قانون اساسی، اصـول ٦، و ۱۰۰ تـا ۱۰٦ دربـاره شورای اسلامی و امور مربوط به آن است، می‌بینـیم کـه پـس از آن قـانونی تصـویب مـی‌شـود کـه تصمیمات شورا را باید فرمانداران تأیید نماینـد، و یکـی از اصـول قـانون اساسـی کشـور را نقـض می‌کند. بنابراین باید در زمینه‌ی نهادهای قانونی محلّی، اختیارات مناسب به این واحدها داده شود.

منابع و مآخذ:

۱. آخوندی و دیگران(۱۳۸۷)، «***آسیب شناسی مدل اداره امور شهر در ایران***»،پژوهش‌های جغرافیایی شماره۶۳:۱۳۵– ۱۵۶.

۲. اطهاری و دیگران(۱۳۸۶)، «***حکمروایی شهری و مبانی نظری و ضرورت شکل‌گیری آن در ایران***»، جستارهای شهرسازی، شماره ۱۹و۲۰، تهران.

۳. افتخاری، رکن الدین – مهدوی، داوود،(۱۳۸۵)،«***راهکارهای توسعه گردشگری روستایی با استفاده از مدل swot: دهستان لواسان کوچک***، فصلنامه‌ی مدرس علوم انسانی دوره ۱۰، شماره ۲.

۴. اکبری، غضنفر، (زمستان ۱۳۸۵)، « ***سرمایه اجتماعی و حکمرانی شهری***»، فصلنامه‌ی تحقیقات جغرافیایی، شماره ۸۳ ، ۱۳۵–۱۵۳.

۵. انصاری، منصور،(۱۳۸۴) «***دموکراسی گفتگویی،امکانات دموکراتیک اندیشه‌های میخائیل باختین و یورگن هابرماس***»، نشر مرکز،چاپ اول ، تهران.

۶. برک پور، ناصر، (۱۳۸۶)، « ***حکمروایی خوب شهری و نظام اداره شهرها در ایران***»، مجموعه مقالات کنفرانس برنامه ریزی و مدیریت شهری، ۵۱۷–۴۹۱.

۷. بشیریه، حسین،(۱۳۸۰) « ***درس‌هایی از دموکراسی برای همه***»، مؤسسه‌ی پژوهشی نگاه معاصر، چاپ اول.

۸. پاپلی یزدی، محمد حسین(۱۳۷۶)،***ژئوپلیتیک(قسمت دوم)***، فصلنامه‌ی تحقیقات جغرافیایی، سال ۱۲،شماره۴۴.

۹. پاداش و دیگران،(۱۳۸۶)،«***مؤلفه ها و شاخص های حکمروایی شهری***»، جستارهای شهرسازی شماره ۱۹ و ۲۰.

۱۰. پیران، پرویز(۱۳۸۷)، «***حکمروایی شهری***»، دانشنامه‌ی مدیریت شهری و روستایی، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، تهران.

۱۱. پیله ور، علی اصغر – پوراحمد،احمد(۱۳۸۳)،«***روند رشد و توسعه کلان شهرهای کشور مطالعه موردی:شهر مشهد***»،پژوهش‌های جغرافیایی، شماره ۴۸: ۱۲۱–۱۰۳.

۱۲. ترابی، علیرضا،(۱۳۸۳)، «***مدیریت پایدار شهری در گرو حکمرانی خوب***»، نشریه‌ی شهرداری‌ها، شماره ۶۹، ۵–۱۰.

۱۳. جهان‌شاهی، محمد حسین ،(۱۳۸۶)، «***حاکمیت شایسته حکمروایی شهری***»،جستارهای شهرسازی، شماره ۱۹و۲۰، تهران.

١٤. حافظ نیا، محمد رضا، (١٣٨٢)، ***مقدمه ای بر روش تحقیق در علوم انسانی***، چاپ هشتم، سمت، تهران.

١٥. داوری، دردانه و دیگران، (١٣٨٠)، ***مدیریت استراتژیک (از تئوری تا عمل)***، نشر مؤلفین، تهران.

١٦. رهنما، محمد رحیم(١٣٨٠)، «***پارادایم بهبود مدیریت شهری با تکیه بر شهر مشهد***»، فصلنامه‌ی تحقیقات جغرافیایی، شماره ٦١.

١٧. سعیدی، عباس (١٣٨٧)،«***حکمروایی خوب***»، دانشنامه‌ی مدیریت شهری و روستایی، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، تهران.

١٨. شاهنوشی ، ناصر- گلریز ضیایی ، زهرا- باقری، حمیدرضا (١٣٨٥)، "***تعیین سطح توسعه یافتگی شهر مشهد، شورای شهر مشهد***".

١٩. شیعه، اسماعیل(١٣٨٢)، «***لزوم تحول مدیریت شهری در ایران***»، مجله‌ی جغرافیا و توسعه، بهار و تابستان ٣٧-٦٢.

٢٠. صرافی، مظفر- عبدالهی،مجید،(١٣٨٧)، «***تحلیل مفهوم شهروندی و ارزیابی جایگاه آن در قوانین، مقررات و مدیریت شهری***»، پژوهش‌های جغرافیایی،شماره ٦٣.

٢١. صرافی، مظفر، (١٣٨٠)، «***ابر مسئله شهری ایران و نقش برنامه ریزان شهری***»، فصلنامه‌ی معماری و شهرسازی، شماره٦٢-٦٣، مهرماه ١٣٨٠.

٢٢. غفاری نسب، اسفندیار،(١٣٨٧)، «***نقش شهروندی فعال در بهبود کیفیت زندگی شهری***»، به ویراستاری لیلا وحدتی و زهرا عسگری، مجموعه مقالات دومین همایش نظارت همگانی شهروندی و توسعه سازمانی،٤٤٩-٤٦٩).

٢٣. فرد آر، دیوید (١٣٧٩)، ***مدیریت استراتژیک***، ترجمه‌ی علی پارسائیان و محمد اعرابی، انتشارات دفتر پژوهش‌های فرهنگی، تهران، چاپ اول.

٢٤. کاظمیان، غلامرضا، (١٣٨٦)،«***درآمدی بر الگوی حکمروایی شهری***»،جستارهای شهرسازی،شماره ١٩ و ٢٠ ، تهران.

٢٥. کاظمیان،غلامرضا(١٣٨٣)، ***تبیین رابطه ساختار حاکمیت و قدرت شهری با سازمان یابی فضایی***، پایان نامه‌ی دکتری جغرافیا و برنامه ریزی شهری، دانشگاه تربیت مدرس.

٢٦. لاله پور، منیژه،(١٣٨٦)، «***حکمروایی شهری و مدیریت شهری در کشورهای در حال توسعه***»، جستارهای شهرسازی، شماره ١٩و٢٠، تهران.

۲۷. لطیفی غلامرضا، (۱۳۸۷)، «***مدیریت شهری***»، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، مؤسسه‌ی فرهنگی اطلاع رسانی و مطبوعاتی، تهران.

۲۸. میدری، احمد – خیرخواهان،جعفر،(بهار۱۳۸۳)، «***حکمرانی خوب، بنیاد توسعه***»، دفتر بررسی‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی،چاپ اول.

29. Abdellatif.M.Adel،(2003),***Good Governance and Its Relationship to Democracy &Economic Development*****،*****Global Forum III on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity Seoul*** 20-31 May 2003

30. ***Encyclopedia of the city, London & new York*** :.(2005) R.W، Cave

31. Gani،Azmat & Duncan،Ron(2007),«***Measuring Good Governance Using Time Series***» ,Journal Of The Asia Pasific Economy ،vol 12 /No 3 ،pp 367-385

32. http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/0,,contentMDK:20261216~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:256299,00.html

33. Kahraman، Cengiz (2007) " ***Prioritization of e-Government strategies using a SWOT-AHP analysis: the case of Turkey***", European Journal of Information Systems (2007) 16, 284–298

34. Weiss, G thomas,(2000), ***Governance, good governance and global governance: ceptual and actual challenges***. Third World Quarterly, Vol 21, No 5, pp 795 –814

35. Www.***worldbank***,org